

ES

ES

ES



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 20.7.2010
COM(2010) 386 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO
EUROPEO**

**La política antiterrorista de la UE:
logros principales y retos futuros**

SEC(2010) 911

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

La política antiterrorista de la UE: logros principales y retos futuros

1. INTRODUCCIÓN

Aunque desde los atentados de Madrid y Londres no se ha registrado en la Unión Europea ningún ataque terrorista de gran envergadura, la amenaza del terrorismo sigue siendo significativa y evoluciona constantemente¹. Esta amenaza no sólo procede del terrorismo islamista, sino también de los terroristas separatistas y anarquistas. La forma de los ataques utilizados por los terroristas ha cambiado, según lo demuestran los atentados de 2008 en Bombay y la tentativa en un vuelo de Ámsterdam a Detroit el día de Navidad de 2009. Las amenazas proceden ahora tanto de terroristas organizados como de los llamados «lobos solitarios», que pueden haber desarrollado sus creencias radicales basándose en la propaganda extremista y han encontrado material de adiestramiento e instrucciones para fabricar bombas en Internet. Estos cambios significan que también deben evolucionar los esfuerzos de la comunidad internacional para luchar contra esta amenaza.

Ha llegado el momento de examinar los principales logros legislativos y políticos a nivel de la UE en la lucha antiterrorista y de resumir algunos desafíos futuros en este ámbito. La presente Comunicación recoge los elementos básicos para una evaluación política de la actual estrategia antiterrorista de la UE, según lo ha solicitado el Parlamento Europeo, y constituye un paso preparatorio importante en el marco de la Estrategia de seguridad interior, de mayor alcance. La Comunicación no obsta para que los Estados miembros sean los actores principales en este ámbito político delicado.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, es particularmente pertinente examinar los logros pasados y plantearse los retos futuros, así como adoptar un nuevo Programa de trabajo plurianual y un Plan de acción para el espacio de libertad, seguridad y justicia (el «Programa de Estocolmo»). Esta Comunicación parte de, y complementa, las medidas e iniciativas relacionadas con la lucha contra el terrorismo identificadas en el Programa de Estocolmo² y en el Plan de acción que aplica dicho Programa³ que esbozan a grandes rasgos las acciones futuras de la UE.

La Estrategia de la UE de lucha contra el terrorismo de 2005⁴, que continúa siendo el principal marco de referencia para la actividad de la UE en este ámbito, consta de cuatro aspectos: prevenir, proteger, perseguir y responder. La presente Comunicación sigue esa estructura. Para cada uno de los cuatro aspectos se destacan algunos logros importantes y se identifican los retos futuros. La Comunicación va acompañada por un documento de trabajo

¹ Los datos más recientes se pueden consultar en el informe de Europol sobre el terrorismo en Europa (*Terrorism Situation and Trend- TESAT*) de 2010, disponible en línea en <http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=publications&language=>.

² DO C 115 de 4.5.2010, p. 1.

³ COM(2010) 171 final de 20 de abril de 2010.

⁴ Doc. 14469/4/05 de 30 de noviembre de 2005.

de los servicios de la Comisión, que incluye un cuadro que presenta una descripción más completa de las principales medidas tomadas por la UE para cada uno de los cuatro aspectos⁵.

La evaluación de los instrumentos específicos para la recopilación y gestión de datos (incluidos los instrumentos relacionados con los registros de datos de pasajeros y la retención de datos de las telecomunicaciones) será objeto de comunicaciones separadas. Además, la presente Comunicación examina fundamentalmente las amenazas terroristas para la seguridad interior de la Unión Europea. La cooperación con los socios externos solo se examina cuando afecta directamente a la seguridad interior de la UE.

2. LOGROS PRINCIPALES Y RETOS FUTUROS DE LA UE

La Estrategia de la UE de lucha contra el terrorismo y el Plan de acción que la aplica definen a grandes rasgos las acciones y los instrumentos que pueden contribuir en la lucha antiterrorista⁶. En el ámbito de esta Comunicación, no puede evaluarse todo el trabajo llevado a cabo durante los últimos cinco años en estas grandes áreas: por ello, esta Comunicación se centra en las principales líneas estratégicas de cada uno de los cuatro aspectos de la Estrategia de lucha contra el terrorismo, a saber: prevenir, proteger, perseguir y responder.

2.1. Prevenir

El desafío principal de este aspecto consiste en evitar la radicalización y la captación que llevan a la voluntad de cometer delitos de terrorismo. Pero la prevención también incluye la lucha contra el uso de Internet con fines terroristas para comunicación, obtención de fondos, adiestramiento, captación y propaganda. El Programa de Estocolmo⁷ subraya que hay que reforzar este aspecto concreto en los próximos cinco años, lo que incluye también una mayor y mejor adaptada investigación sobre seguridad que abarque el trabajo operativo y técnico así como estudios sobre aspectos políticos y sociales.

2.1.1. Logros principales

El principal instrumento jurídico de la UE que se ocupa de los delitos terroristas es la Decisión marco del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo (2002/475/JAI)⁸, que define los actos que deben ser considerados delitos de terrorismo por los Estados miembros. A iniciativa de la Comisión, se modificó este instrumento jurídico para ocuparse más específicamente de los aspectos preventivos⁹. La Decisión marco modificada ofrece ahora un marco jurídico para aproximar las disposiciones nacionales sobre:

- provocación a la comisión de un delito de terrorismo;
- captación de terroristas; y
- adiestramiento de terroristas.

⁵ SEC(2010) ...

⁶ La última descripción completa de todas las acciones pendientes elaborada en 2007 (doc. 7233/1/07) constaba de 140 puntos de acción diferentes, y la descripción más reciente de los puntos de acción pendientes (doc. 15358/09, elaborada en noviembre de 2009) aún incluye 50 puntos de acción.

⁷ DO C 115 de 4.5.2010, p. 24.

⁸ DO L 164 de 22.6.2002, p.3.

⁹ Decisión marco 2008/919/JAI, adoptada el 28 de noviembre de 2008. DO L 330 de 9.12.2002, p. 21.

Esto significa que, cuando la Decisión marco esté transpuesta en todos los Estados miembros, será posible procesar y castigar a quienes intenten involucrar a otros en una actividad terrorista animándolos a cometer actos terroristas, intentando captarlos en sus redes terroristas, o facilitándoles la información necesaria para cometer sus atentados, tal como instrucciones para la fabricación de bombas. Con la adopción de esta modificación, estas formas de conducta delictiva serán punibles en la UE, incluso cuando se cometan utilizando Internet. Es un paso importante que ajusta la legislación de la UE al Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo de mayo de 2005, que sirvió de modelo para las nuevas disposiciones.

La Comisión también intenta promover un planteamiento de asociación pública y privada para luchar contra el uso de Internet con fines terroristas¹⁰. Ha iniciado un diálogo entre servicios represivos y proveedores de servicios para reducir la difusión en Internet de contenidos ilegales relacionados con el terrorismo. Se está elaborando un modelo de acuerdo europeo para facilitar la cooperación pública y privada a este respecto.

La radicalización no sólo tiene lugar en Internet sino también a través de la captación directa. El informe de 2010 de Europol sobre el terrorismo en Europa indica que muchas organizaciones terroristas o extremistas cuentan con el apoyo de secciones juveniles activas que constituyen una preocupación especial para algunos Estados miembros como vectores potenciales de radicalización y captación. Esto confirma que las ideologías extremistas aún ejercen cierta atracción sobre las personas receptivas. El citado informe también confirma que un número no insignificante de radicales viajan desde la UE a zonas conflictivas o asisten a campos de adiestramiento terroristas y regresan a Europa, lo que indica que los riesgos de que la juventud se radicalice y cometa delitos de terrorismo siguen siendo considerables.

Durante los últimos años, la Unión Europea ha implantado varias políticas importantes relacionadas con la radicalización y la captación. Se está desarrollando una actividad considerable para aplicar y respaldar estas políticas. La adopción de una estrategia específica de la UE para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas¹¹ es un hito. Esta estrategia tiene tres objetivos principales: desbaratar las actividades de redes y personas que conduzcan al terrorismo, garantizar que el discurso de la opinión mayoritaria prevalezca sobre el extremismo, y promover con mayor intensidad aún la seguridad, la justicia, la democracia y las oportunidades para todos. Los pasos detallados para lograr estos objetivos se establecen en un Plan de acción y en un Plan de ejecución aprobados en junio de 2009. Además, se ha adoptado una Estrategia de comunicación con los medios informativos.

¹⁰ Con objeto de apoyar a los servicios represivos en este ámbito, la Comisión ha contratado dos estudios que contribuirán al desarrollo de la política y servirán de base para decidir sobre la adopción de las medidas prácticas para luchar contra el uso de Internet con fines terroristas:

- medidas no legislativas para impedir la distribución de contenido radical violento en Internet, incluida la cooperación entre ONG y servicios represivos;
- métodos y herramientas tecnológicas adaptadas para detectar eficientemente el contenido radical violento en Internet.

Los resultados de estos estudios se esperan en 2011.

¹¹ La estrategia de la UE para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas se revisó en noviembre de 2008 (CS/2008/15175).

A raíz de una iniciativa del Coordinador de la lucha contra el terrorismo de la UE¹², algunos Estados miembros que han aceptado emprender el desarrollo de líneas de trabajo concretas han iniciado varios proyectos importantes para aplicar esta Estrategia y el Plan de acción. Dichas líneas son: medios informativos y comunicación estratégica (RU), formación de imanes (ES), policía de proximidad (BE), colaboración con las autoridades locales (NL), desradicalización (DK) y terrorismo e Internet (DE). Un número significativo de estos proyectos recibe ayuda financiera de la Comisión.

La Comisión ha contribuido al desarrollo de la política en este campo a través de su Comunicación de 2005 que aborda el problema de la radicalización violenta¹³. Asimismo, se ha elaborado con el apoyo de la Comisión un número considerable de estudios y una sinopsis de las investigaciones académicas disponibles.

Además, la Comisión creó en 2008 una red europea de expertos en radicalización (ENER) para apoyar el diálogo entre estudiosos y responsables políticos de este ámbito. ENER celebró su primera reunión en Bruselas el 27 de febrero de 2009. En los seminarios de 2009 y 2010 participaron sociólogos, otros estudiosos y expertos de primera fila para desarrollar e intercambiar buenas prácticas. Los temas cubiertos incluían ámbitos de evolución dinámica como los caldos de cultivo de la captación, cómo involucrar a la sociedad civil en la lucha contra el extremismo violento y cómo facultar a las comunidades locales para oponerse a la radicalización. Los seminarios también pretenden prestar apoyo a la ejecución de los proyectos iniciados por el Coordinador de la lucha contra el terrorismo.

Finalmente, es importante subrayar que las iniciativas de la UE para luchar contra el racismo, la xenofobia y la discriminación también pueden contribuir a prevenir la radicalización y la captación terroristas.

2.1.2. Retos futuros

Será necesario identificar con más precisión las formas más eficientes de combatir la radicalización y la captación. Habrá que evaluar la eficacia de las políticas nacionales vigentes y desarrollar indicadores fiables que proporcionen datos que contribuyan a esa evaluación.

→ La Comisión pretende lanzar una Comunicación en 2011 que examine la experiencia obtenida en la lucha contra la radicalización y la captación vinculadas al terrorismo en los Estados miembros. Esto proporcionará la base para revisar y actualizar la Estrategia de la UE y el Plan de acción existentes.

Otro desafío será encontrar y establecer los planteamientos más eficaces para combatir el uso de Internet con fines terroristas.

¹² La creación del puesto de Coordinador de la lucha contra el terrorismo de la UE se acordó en la reunión de 25 de marzo de 2004 del Consejo Europeo en una declaración sobre el terrorismo, adoptada en respuesta a los atentados de Madrid. El Coordinador trabaja en la Secretaría del Consejo, coordina la actividad del Consejo en materia de lucha contra el terrorismo y, con el respeto debido a las responsabilidades de la Comisión, supervisa todos los instrumentos de que dispone la Unión con vistas a informar periódicamente al Consejo y realiza un seguimiento efectivo de las decisiones del Consejo.

¹³ COM(2005) 313, de 21 de septiembre de 2005.

Será necesario seguir apoyando los esfuerzos de los servicios represivos de los Estados miembros para hacer frente al contenido ilegal de Internet en este contexto; asimismo, habrá que aumentar las asociaciones público-privadas.

2.2. Proteger

El segundo objetivo de la Estrategia de lucha contra el terrorismo es la protección de las personas y las infraestructuras. Esta parte de la Estrategia es, con gran diferencia, la de mayor alcance y cubre una gama amplia de actividades, incluidas las evaluaciones a escala comunitaria de las amenazas, la seguridad de la cadena de suministro, la protección de las infraestructuras críticas, la seguridad de transporte y los controles fronterizos, así como la investigación sobre seguridad.

2.2.1. Logros principales

En los últimos cinco años se han dado importantes pasos adelante para aumentar la seguridad fronteriza. Se están utilizando las nuevas tecnologías para desarrollar un sistema moderno e integrado de gestión de fronteras. En 2006 se introdujeron los pasaportes biométricos. La segunda generación del Sistema de información de Schengen y el Sistema de información de visados están en fase de desarrollo y se ha establecido su marco jurídico.

En el campo de la seguridad informática, en 2005 se adoptó la Decisión marco relativa a los ataques contra los sistemas de información¹⁴ y una Comunicación de 2009¹⁵ estableció un Plan de acción que se ocupaba específicamente de las amenazas para las infraestructuras críticas de información.

Durante los últimos años se ha establecido y desarrollado un marco legislativo sustancial en materia de seguridad del transporte, en especial en lo que respecta a la aviación civil y el transporte marítimo. En el campo de la aviación civil, este marco común ha mejorado claramente el nivel de seguridad dentro y fuera de la UE. Tras las tentativas de uso de explosivos líquidos contra vuelos entre la UE y EE.UU. en 2006, se desarrolló la legislación para hacer frente a esta amenaza. La Comisión acaba de publicar una Comunicación separada sobre el uso de escáneres de protección en los aeropuertos de la UE¹⁶. La UE también coopera con sus socios internacionales para plantearse la introducción de nuevas tecnologías para afrontar las nuevas amenazas. En el campo de la seguridad del transporte marítimo, la UE ha incorporado a la legislación de la UE el Código Internacional para la Protección de los Buques y las Instalaciones Portuarias y la Comisión desempeña un papel activo en el contexto de la Organización Marítima Internacional. Tanto en el campo de la aviación como en el de la navegación marítima, la Comisión trabaja en estrecha cooperación con las administraciones de los Estados miembros para poner en marcha un sistema de inspecciones de las instalaciones de los aeropuertos y puertos.

La Comisión también ha desarrollado un Plan de acción de la UE para mejorar la seguridad de los explosivos que fue aprobado por el Consejo en abril de 2008¹⁷. Se ha iniciado la ejecución de las 50 acciones concretas para minimizar el riesgo de atentados terroristas con explosivos, con la intervención de Europol y de las autoridades de los Estados miembros.

¹⁴ DO L 69 de 16.3.2005.

¹⁵ COM(2009) 149 final de 30 de marzo de 2009.

¹⁶ COM(2010) 311 final de 15 de junio de 2010.

¹⁷ Doc. 8109/08.

Las actividades por lo que respecta a los explosivos incluyen medidas para hacer frente a la facilidad de acceso a ciertas sustancias químicas utilizadas por los terroristas para preparar explosivos caseros. Basándose en una amplia consulta con las autoridades de los Estados miembros y el sector de las sustancias químicas, la Comisión está elaborando propuestas de medidas legislativas y no legislativas para mejorar el control a escala comunitaria del acceso a estas sustancias precursoras. Se espera que estas propuestas se adopten en otoño de 2010.

Para apoyar el desarrollo de las políticas de seguridad y lucha antiterrorista, se estableció un programa de investigación sobre la seguridad como parte del Séptimo Programa Marco de investigación y desarrollo tecnológico, y se dispone de 1 400 millones EUR durante el período 2007-2013. El Foro Europeo de Investigación e Innovación en materia de Seguridad (ESRIF), que presentó el año pasado su informe final¹⁸, aporta las reflexiones más novedosas a este respecto.

La Comisión adoptó en 2006 un Programa europeo para la protección de las infraestructuras críticas (PEPIC). Como parte de este Programa, a finales de 2008 se adoptó la Directiva sobre infraestructuras críticas europeas (ICE), que se centra en el procedimiento para identificar y designar ICE e incluye una definición de infraestructura crítica europea. Esta Directiva es solo un primer paso en el planteamiento de la UE para hacer frente a las amenazas para las infraestructuras críticas europeas. Inicialmente, la Directiva solo es aplicable a los sectores de la energía y el transporte. La actividad relacionada con las infraestructuras críticas incluye esfuerzos para implantar una red de información sobre alertas en infraestructuras críticas (CIWIN) y una red de referencia de la UE para los laboratorios de prueba de equipos de seguridad, que debe contribuir a implantar soluciones de normalización y certificación de la seguridad.

En el campo de la seguridad de la cadena de suministro, la UE se ha comprometido a aplicar el Marco Normativo SAFE de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) para garantizar y facilitar el comercio global, adoptado por el Consejo de la OMA en junio de 2005. La Comisión ha introducido modificaciones de seguridad en el Código aduanero comunitario vigente y en sus disposiciones de aplicación (Reglamentos 648/2005¹⁹ y 1875/2006²⁰) con objeto de reforzar la seguridad de las cadenas de suministro que entran o salen de la UE. Entre las medidas se incluye la introducción de requisitos de información previa sobre la carga y de un Marco comunitario de gestión de riesgos. Además, se puso en marcha el régimen de operador económico autorizado conforme al cual los operadores económicos se ofrecen voluntariamente para aumentar la seguridad de sus cadenas de suministro a cambio de medidas de facilitación del comercio.

2.2.2. Retos futuros

Son muchas las áreas en las que seguir trabajando en este aspecto. La Directiva sobre infraestructuras críticas se revisará al cabo de tres años para evaluar su impacto y la necesidad de incluir otros sectores, por ejemplo el de la tecnología de la información y la comunicación (TIC). También habrá que revisar el Plan de acción sobre seguridad de explosivos y evaluar su eficacia.

¹⁸ Disponible en línea en: <http://www.esrif.eu/>.

¹⁹ DO L 117 de 4.5.2005, p.13.

²⁰ DO L 360 de 19.12.2006, p. 64.

→ Se continuará trabajando para aumentar la seguridad del transporte, especialmente mediante el desarrollo de nuevas tecnologías encaminadas a luchar contra los esfuerzos de los terroristas para eludir la detección (p. ej. utilizando explosivos líquidos y materiales no metálicos). Sin perjuicio de los derechos fundamentales, es necesario garantizar la seguridad de los pasajeros. En el ámbito de la seguridad del transporte, es fundamental contar con la participación de los interesados.

Hay que seguir estudiando el problema de la normalización y la certificación de las soluciones de seguridad (por ejemplo la tecnología de detección), como parte de los trabajos para desarrollar una política de seguridad industrial europea. Es necesario implantar un procedimiento a escala de la UE para probar y ensayar soluciones de seguridad, así como un sistema de reconocimiento mutuo de certificaciones.

→ Uno de los principales retos es velar por que las relaciones entre los usuarios del sector público (incluidos los profesionales encargados del cumplimiento de la normativa), los investigadores y los proveedores y el sector de la tecnología se consoliden y se mantengan para garantizar una política efectiva de investigación sobre seguridad y, de esta manera, contribuir a un alto nivel de seguridad.

2.3. PERSEGUIR

Este aspecto de la Estrategia de la UE de lucha contra el terrorismo abarca temas tales como la recogida y el análisis de información, la limitación de los movimientos y actividades de los terroristas, la cooperación policial y judicial, y la lucha contra la financiación del terrorismo.

2.3.1. Logros principales

En los últimos años se ha acordado un número considerable de instrumentos destinados a mejorar la recogida y el intercambio de información entre los organismos de aplicación de la ley y las autoridades judiciales de los Estados miembros. Estos instrumentos incluyen la Directiva de conservación de datos, la integración del marco de Prüm en la legislación de la UE y la Decisión marco sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad. La orden de detención europea ha facilitado el traslado de personas sospechosas de haber cometido delitos graves, incluidos los actos terroristas, entre los Estados miembros²¹. También se adoptó la primera fase del mandato europeo de obtención de pruebas que simplifica dicha práctica en otro Estado miembro²².

El funcionamiento de Europol mejoró merced a su nuevo marco jurídico y su cooperación con Eurojust se reforzó. Europol ha contribuido considerablemente a la puesta en práctica de muchos elementos de la estrategia de lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el intercambio de información y sus ficheros de trabajo de análisis, así como desarrollando más instrumentos estratégicos, tales como la base europea de datos sobre explosivos y el sistema de alerta rápida sobre explosivos y materiales químicos, biológicos, radiológicos y nucleares (QBRN).

²¹ Decisión marco 2002/584/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros, DO L 190 de 18.7.2002, p. 1.

²² Decisión marco 2008/978/JAI del Consejo de 18 de diciembre de 2008 relativa al exhorto europeo de obtención de pruebas para recabar objetos, documentos y datos destinados a procedimientos en materia penal, DO L 350 de 30.12.2008, p. 72.

Se han instaurado disposiciones legales para luchar contra la financiación del terrorismo, en especial la Tercera Directiva contra el blanqueo de capitales. La legislación de la UE referente a los procedimientos para confeccionar listas de personas y entidades relacionadas con el terrorismo con objeto de bloquear sus activos se ha revisado para asegurar que respeta los derechos fundamentales. Esta revisión abarcó, en especial, el derecho a una compensación efectiva y los derechos de la defensa de las personas y entidades afectadas conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Finalmente, el Reglamento 1889/2005²³ del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, relativo a los controles de la entrada o salida de dinero efectivo de la Comunidad contribuye a la prevención de la financiación del terrorismo controlando los movimientos de efectivo en las fronteras de la UE.

Además de la legislación, la Comisión también desarrolla medidas políticas para luchar contra la financiación del terrorismo, por ejemplo directrices voluntarias para abordar la vulnerabilidad de las organizaciones sin ánimo de lucro frente a los ilícitos penales con fines de financiación del terrorismo. Se prevé presentar una Comunicación a principios de 2011.

2.3.2. Retos futuros

Actualmente se están examinando la relación entre todos los nuevos instrumentos jurídicos de intercambio de información, su interacción y las buenas prácticas para su uso y serán objeto de comunicaciones separadas. El reto consistirá en velar por que estos instrumentos cubran las necesidades reales, de modo que las autoridades de los Estados miembros puedan intercambiar la información necesaria para prevenir y luchar contra los delitos de terrorismo, asegurando al mismo tiempo el pleno respeto del derecho consagrado en las normas sobre protección de la intimidad y de los datos.

→ Esto incluye determinar la forma adecuada de establecer una política europea sobre el uso de los registros de datos de pasajeros (PNR) para luchar contra el terrorismo y la delincuencia organizada.

Por lo que respecta a la financiación del terrorismo, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea introdujo una nueva disposición (artículo 75 TFUE) que puede servir de base jurídica para el establecimiento de un marco de medidas administrativas específicas, tales como el bloqueo de fondos o activos financieros que pertenecen a, o están en poder de, personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales.

La Comisión también examinará la necesidad de adoptar una legislación de la UE sobre las técnicas de investigación que son especialmente pertinentes para investigar y prevenir los delitos de terrorismo.

→ Este problema puede abordarse mediante una propuesta legislativa de un sistema exhaustivo de obtención de pruebas en asuntos penales, basado en el principio de reconocimiento mutuo y que incluya de todos los tipos de pruebas, que la Comisión preparará en 2011.

El reto final conforme a este aspecto estriba en velar por que la política de la UE en el ámbito de la lucha contra el terrorismo se base adecuadamente en pruebas y esté respaldada por las

²³ DO L 309 de 25.11.2005, p.9.

mejores evaluaciones de amenaza disponibles. Una parte de la respuesta a este reto consistirá en establecer conjuntamente una metodología basada en parámetros comunes para analizar las amenazas a nivel europeo.

2.4. RESPONDER

Este aspecto de la estrategia de la UE de lucha contra el terrorismo engloba problemas tales como la capacidad de respuesta civil para hacer frente a las consecuencias de un ataque terrorista, los sistemas de alerta rápida, la gestión de crisis en general y la ayuda a las víctimas del terrorismo.

2.4.1. Logros principales

El principal elemento de respuesta de la UE desarrollado en los últimos años es el mecanismo de Protección Civil de la UE, que asegura una respuesta coordinada ante cualquier crisis, incluidos los ataques terroristas, aprovechando las capacidades de los Estados miembros. Además, se han establecido mecanismos tanto al nivel de la Unión Europea (los acuerdos de coordinación de crisis - CCA) como de la Comisión específicamente (el sistema ARGUS) para preparar una respuesta coordinada a las crisis. Se realizan ejercicios periódicos de aplicación práctica de estas medidas a todos niveles.

Europol también desempeña un importante cometido de cara a responder a los actos terroristas, en especial cuando éstos tienen efectos transfronterizos: presta apoyo a la coordinación de las respuestas a tales actos mediante sus mecanismos de intercambio de información.

La capacidad de los Estados miembros para responder a los actos terroristas se ha revisado mediante la segunda ronda de evaluación por homólogos. El informe final sobre esta iniciativa, adoptado recientemente, hace varias recomendaciones concretas a los Estados miembros para mejorar sus esfuerzos. Estas se refieren a: aspectos estructurales, comunicaciones, mejora de la colaboración y comunicación con el público²⁴.

Dadas las potenciales consecuencias de gran envergadura en caso de que los terroristas obtengan materiales químicos, biológicos, radiológicos o nucleares (QBRN), la Comisión viene esforzándose desde 2006 por incrementar la seguridad de dichos materiales. La Comisión adoptó una Comunicación y un proyecto de Plan de Acción QBRN de la UE en junio de 2009, que fue aprobado por el Consejo en noviembre de ese año. El Plan de Acción QBRN de la UE consta de 130 acciones específicas en las áreas de la prevención, la detección y la respuesta a los incidentes QBRN y establece una agenda definida para los Estados miembros y la UE durante los próximos años²⁵. En el ámbito de la preparación y reacción, esto supone velar por que los riesgos QBRN se tomen en consideración al planificar las emergencias, organizar ejercicios regulares QBRN, reforzar las medidas de lucha y mejorar los flujos de información.

La Comisión ha apoyado reiteradamente a las víctimas de ataques terroristas, entre otras cosas, financiando actividades destinadas a mejorar su situación. Durante los últimos cinco años, ha aportado alrededor de 5 millones EUR para asistir a las víctimas del terrorismo. La Comisión también financia una red de asociaciones de víctimas del terrorismo. El principal

²⁴ Doc. 8568/10.

²⁵ Doc. 15505/1/09.

objetivo de la red es estimular la cooperación transnacional entre las asociaciones de víctimas del terrorismo y aumentar la representación de los intereses de las víctimas a escala de la Unión Europea.

2.4.2. Retos futuros

La política de protección civil de la UE está siendo actualmente objeto de una evaluación que esbozará las medidas de seguimiento necesarias. La Comisión también está considerando cómo reforzar la coordinación y la cooperación para facilitar la protección consular, especialmente durante las crisis, y presentará una Comunicación a este efecto en otoño de este año.

→ Será necesario desarrollar más la función de la UE en la gestión de crisis y catástrofes, en especial desarrollando la capacidad de respuesta rápida de la UE basada en los instrumentos vigentes para la protección civil y la ayuda humanitaria.

La aplicación del Plan de Acción QBRN de la UE es prioritaria. Las estructuras para apoyar la aplicación de este Plan se establecieron a principios de 2010 y se está trabajando en ello. La Comisión respaldará también la aplicación mediante convocatorias de propuestas específicas de conformidad con el programa financiero instaurado para apoyar la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada.

El Plan de acción que aplica el Programa de Estocolmo indica que la Comisión presentará en 2011 una propuesta legislativa que contemple un instrumento global relativo a la protección de las víctimas, incluidas las del terrorismo.

→ Un nuevo elemento importante es la cláusula de solidaridad, introducida en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (artículo 222). Es necesario establecer rápidamente las medidas de ejecución de este mecanismo obligatorio.

2.5. Aspectos horizontales

Además de los cuatro aspectos de la Estrategia de lucha contra el terrorismo de 2005, existen varios aspectos horizontales importantes de cara a la ejecución de la estrategia. Estos incluyen el respeto de los derechos fundamentales, la cooperación con los socios externos en el ámbito de la lucha contra el terrorismo y la financiación.

2.5.1. Respeto de los derechos fundamentales

El respeto de los derechos fundamentales y del Estado de Derecho está en el centro del planteamiento de la UE en materia de lucha contra el terrorismo. Las medidas para luchar contra este azote deben enmarcarse siempre en el pleno respeto de los derechos fundamentales. La UE debe ser ejemplar a este respecto y la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE debe marcar el rumbo de todas las políticas de la UE. No es sólo un requisito legal sino también una condición clave para promover la confianza mutua entre las autoridades nacionales y también entre el público en general. Por ello, la Comisión se empeña en velar por que todas las herramientas que se implanten en la lucha contra el terrorismo respeten plenamente los derechos fundamentales. En especial, hay que garantizar que el intercambio de información a efectos de lucha antiterrorista se atenga a los derechos consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales, en especial la protección de datos personales, y en legislación de la UE en este campo. Por otra parte, la Comisión se ha

comprometido a garantizar que sus políticas promuevan la implicación y la participación y no excluyan a ningún grupo concreto de personas.

En este contexto, cabe referirse a un informe elaborado por la Comisión en 2009 que contiene una síntesis de las respuestas de los Estados miembros a un Cuestionario sobre Derecho penal, Derecho administrativo/procesal y los derechos fundamentales en la lucha contra el terrorismo²⁶. Es importante estar atento a los progresos en los Estados miembros, con inclusión de las acciones judiciales interpuestas contra medidas de lucha antiterrorista en los tribunales nacionales, y sacar conclusiones para formular una normativa viable a nivel de la UE en este ámbito.

→ Será prioritario velar por que toda la legislación y las medidas de la UE en este campo, así como la legislación de aplicación promulgada por los Estados miembros, respeten plenamente la Carta de los Derechos Fundamentales.

2.5.2. *Cooperación internacional y asociaciones con terceros países*

Tras los acontecimientos de septiembre de 2001, se han realizado muchos esfuerzos centrados en crear un marco de condiciones legales y políticas necesarias para una mayor cooperación con los socios externos de la UE en el ámbito de la lucha contra el terrorismo. Esto incluía el trabajo a través de organizaciones y organismos internacionales, tales como las Naciones Unidas y el G8, así como el desarrollo de asociaciones estrechas con varios terceros países, en especial Estados Unidos.

Las Naciones Unidas han desarrollado su propia estrategia global de lucha contra el terrorismo, que adoptó la Asamblea General en septiembre de 2006. El Consejo de Europa y la OSCE desarrollan igualmente iniciativas de lucha contra el terrorismo. También el G8 ha sido activo en este campo, en especial a través de su Grupo Roma/Lyon y del Grupo de acción antiterrorista.

También existen vinculaciones entre las políticas desarrolladas para la seguridad interna en la Unión Europea y sus dimensiones internacionales. Por ejemplo, el Plan de acción QBRN de la UE interactúa con los esfuerzos mundiales para combatir la proliferación de armas de destrucción masiva. Hay asimismo relaciones muy estrechas entre el Plan de acción y la Iniciativa Mundial para Combatir el Terrorismo Nuclear. Por otra parte, el funcionamiento del régimen de la UE de control de las exportaciones de productos de doble uso contribuye considerablemente a limitar el acceso de los agentes estatales y no estatales a materiales que podrían utilizarse para fabricar armas químicas, biológicas o nucleares. La Comisión encabeza los avances en este ámbito.

La relación con los Estados Unidos ha ocupado un lugar especial en los esfuerzos de la UE para luchar contra el terrorismo. En 2009 y 2010 se adoptaron varias declaraciones conjuntas, especialmente la relativa a la clausura del centro de detención de Guantánamo y a la cooperación en materia de lucha contra el terrorismo en el futuro, la declaración UE-EE.UU. sobre la intensificación de la cooperación transatlántica en materia de justicia, libertad y seguridad, la declaración conjunta de Toledo sobre la seguridad de la aviación y una declaración UE-EE.UU. de 2010 en materia de lucha contra el terrorismo. También se han establecido varios acuerdos importantes con EE.UU. entre los que se cuentan dos acuerdos de cooperación con Europol, un acuerdo de cooperación con Eurojust y uno sobre registros de

²⁶ SEC(2009)225 de 19 de febrero de 2009.

datos de pasajeros (PNR). Ha concluido recientemente la negociación del acuerdo sobre el Programa de seguimiento de la financiación del terrorismo (TFTP). Todos estos acuerdos pretenden garantizar que los servicios represivos pertinentes disponen de la información necesaria para prevenir el terrorismo de conformidad con los requisitos jurídicos de la UE. También se han firmado acuerdos sobre registros de datos de pasajeros con Canadá y Australia.

Asimismo, se han tomado varias medidas concretas a nivel de expertos para mejorar la cooperación práctica con nuestros socios en temas de lucha contra el terrorismo, entre ellas un seminario de expertos UE-EE.UU. sobre seguridad de explosivos celebrado a finales de 2008. Desde entonces, en 2010 se han organizado otros seminarios de expertos UE-EE.UU. sobre explosivos, protección de infraestructuras críticas y prevención del extremismo violento. Finalmente, la cooperación antiterrorista UE-EE.UU. se desarrolla *in situ* en varios terceros países y en foros internacionales tales como las Naciones Unidas.

→ El principal reto será desarrollar más los canales y mecanismos de cooperación con los socios externos, especialmente EE.UU., que permitan a la UE colaborar más eficazmente y de forma más estructurada con estos socios, tanto a nivel estratégico como práctico. Esta mayor cooperación debe centrarse no sólo en aspectos de seguridad interna sino también en terceros países y regiones considerados comúnmente prioritarios en la lucha contra el terrorismo, tales como Afganistán, Pakistán, Irak, Yemen, Somalia o la región del África Subsahariana. Los organismos de la UE, en especial Europol y Eurojust, deben seguir estando estrechamente implicados en la cooperación con los socios externos para reforzar el valor añadido de la UE.

Estas acciones deben hacer balance de la investigación sobre la situación socioeconómica de esos países para resaltar las posibles raíces de la radicalización o de la captación terrorista así como las capacidades endógenas de respuesta, y deben partir de la base de los derechos fundamentales al entablar el diálogo con los socios pertinentes.

2.5.3. Financiación

La financiación ha resultado ser, cada vez más, un elemento importante de cara a respaldar tanto las políticas de la UE de lucha contra el terrorismo, como los esfuerzos de los Estados miembros. Para las acciones en la UE, esta financiación se ha aportado mediante el Programa de seguridad y defensa de las libertades, que incluye el Programa específico de prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo y de otros riesgos relacionados con la seguridad, y el Programa de prevención y lucha contra la delincuencia²⁷. Para el período 2007-2013, se han aportado en total 745 millones EUR para apoyar las políticas de lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada. Se han financiado mediante estos programas docenas de proyectos para apoyar la ejecución de la estrategia de la UE de lucha contra el terrorismo y el número de solicitudes no cesa de crecer.

→ La Comisión elaborará propuestas de financiación para el periodo posterior a 2013 en el contexto del próximo marco financiero plurianual y estudiará la viabilidad de la creación de un Fondo de Seguridad Interior.

Por lo que se refiere a las acciones externas, el Instrumento de estabilidad se creó en 2006 para dotar a la UE de una herramienta estratégica para hacer frente a ciertos retos para la

²⁷ DO L 58 de 24.2.2007, p. 1.

seguridad mundial, con inclusión de la lucha contra las redes terroristas transnacionales. En 2010 se aportaron hasta 22 millones EUR para la cooperación relacionada con la seguridad en varias regiones en las que la amenaza del terrorismo ha aumentado.

3. EL FUTURO

La evaluación de los principales logros realizada en esta Comunicación muestra que hay una gran cantidad de trabajo por hacer durante los próximos años, en especial en las áreas de la prevención del terrorismo y la protección de la población de la UE contra posibles ataques y sus consecuencias. Este debería ser el principal objetivo de los esfuerzos de la Unión Europea en este campo y la Comisión planteará con más detalle los retos identificados en el marco más amplio de la Estrategia de seguridad interna para lo que se está preparando una Comunicación sobre dicha Estrategia.

La Estrategia de lucha contra el terrorismo de 2005 ha resultado valiosa a la hora de agrupar y fomentar la aplicación de una amplia panoplia de acciones e instrumentos que han contribuido perceptiblemente a la lucha contra el terrorismo al nivel de la UE. La ventaja de contar con semejante estrategia de gran alcance es que ha permitido a la Unión Europea elaborar unas políticas más sistemáticas y menos reactivas a los incidentes. La importancia continua de la estrategia fue confirmada recientemente por el Programa de Estocolmo. Sin embargo, según se indica en el Plan de acción que aplica dicho Programa, el nuevo marco institucional ofrece a la Unión una oportunidad sin precedentes de conectar mejor sus diversos instrumentos de lucha contra el terrorismo, así como la dimensión interna y externa. Aunque la importancia de la Estrategia y el principal planteamiento seguido en ella no sean en sí mismos objeto de controversia, ha llegado el momento de dar un nuevo paso adelante y examinar tanto la ejecución de la Estrategia al nivel nacional como las maneras de velar por que siga estando al día y en línea con los últimos acontecimientos en este ámbito. En este contexto habrá que tener especialmente en cuenta la nueva estructura institucional implantada de conformidad con el Tratado de Lisboa.

En apoyo de ello, la Comisión lanzará un estudio para evaluar de forma más pormenorizada las políticas y prioridades actuales, que deberá estar listo a tiempo para la valoración intermedia del programa de Estocolmo. Esto es importante para contribuir a que todos los protagonistas a nivel de la UE, es decir, el Consejo, el Parlamento y la Comisión, tengan una visión y una comprensión comunes de las futuras prioridades en el campo de la lucha antiterrorista.
